

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคม และวัฒนธรรม หากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กิจกรรมเหล่านั้นมักจะประสบความล้มเหลว ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนาค้าง ๆ ในปัจจุบันจึงหันมาให้ความสนใจและยอมรับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญยิ่งที่จะต้องศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้

ความสำเร็จในการดำเนินงานที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ก่อประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต กล่าวคือ ในแง่ของการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ระบบการศึกษาสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น (กิตติชัย การโสภา, 2536 : 2) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังทำให้ประชาชนใช้ความสามารถที่มีอยู่ในการคิดตัดสินใจ กำหนดนโยบาย เข้าไปร่วมบริหาร และแก้ไขปัญหามิใช่ปัญหาในชุมชนของตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ แต่สภาพการที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะพบว่า ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมน้อย การพัฒนาขึ้นอยู่กับระบบราชการ การตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง เป็นไปเพื่อครอบงำดูแลถิ่นทรัพยากรท้องถิ่นและมูลค่าส่วนเกินมารับใช้ศูนย์กลาง (กิตติชัย การโสภา, 2536: 2) และในที่สุดชุมชนก็จะเป็นฝ่ายที่ต้องตอบสนองและปฏิบัติตามไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาถูกลดบทบาทลง เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งรัฐได้นำเอาการศึกษาแผนใหม่โดยระบบโรงเรียนเข้ามาแทนที่บทบาทของวัดและบ้าน หากพิจารณาโดยหลักการจะเห็นว่าบทบาทในการจัดการศึกษาของชุมชนที่ดำเนินไปในลักษณะเป็นวิถีชีวิตถูกแทนที่โดยระบบโรงเรียนอย่างสิ้นเชิง และต่อมาได้กลายเป็นระบบย่อยของรัฐอันหนึ่ง ในการเผยแพร่อุดมการณ์ทางสังคมสมัยใหม่ด้วย (กิตติชัย การโสภา, 2536 : 2) จนกระทั่งประเทศไทยได้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 การจัดการศึกษาในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็ได้ตั้งอยู่ในแนวความคิดที่ว่า รัฐมีอำนาจในการจัดการศึกษาแต่ผู้เดียว รัฐจึง

ต้องจัดหน่วยงานมารองรับอันเป็นเหตุให้ระบบราชการขยายใหญ่โตเข้าไปควบคุมการจัดการศึกษาในทุก ๆ ด้าน เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่แท้จริงจึงเป็นไปได้ การจัดการศึกษาจึงมีลักษณะรวมศูนย์และเป็นการจัดการศึกษาแบบเดียวกันตลอด (กิตติชัย การโสภณ, 2536 : 2) ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 แม้จะเน้นการกระจายการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ตลอดจนองค์กรท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดกิจกรรมทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่นของตน แต่ก็ไม่ได้เกิดผลในการปฏิบัติตามแนวนโยบาย

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงเช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาขาดแคลนทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณ การขาดความหลากหลายในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและความสนใจของประชาชน และที่สำคัญมากก็คือการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การศึกษาจึงมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน (กิตติชัย การโสภณ, 2536 : 3) นอกจากนี้การจัดการศึกษาในปัจจุบันที่มุ่งพัฒนาด้านวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี โดยไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านจิตใจ คุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนถึงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน การจัดการและการบริหารการศึกษา รัฐเข้ามาดำเนินการเกือบทั้งหมด ทำให้ประชาชน เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม (ชาญชัย ศิลปอวยชัย และคณะ, 2542 : 2) นอกจากนั้นจากการประชุมปฏิบัติการนำนโยบายสู่แผนปฏิบัติ : แนวทางการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้กล่าวว่าการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เน้นรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติมีอำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างน้อยมาก แม้จะมีการมอบอำนาจบางเรื่องลงไปก็เป็นเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบ และกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านการบริหารและวิธีการลงสู่ระดับพื้นที่ค่อนข้างน้อย การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง เพราะขาดกลไกและวิธีการที่เหมาะสมที่จะทำให้ชุมชน ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผล การจัดการศึกษาในท้องถิ่น (สุรัฐ ศิลปอนันต์, 2542 : 3)

ผลการศึกษาพอสรุปได้ว่าสาเหตุการจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รัฐเข้ามาดำเนินการเกือบทั้งหมด การศึกษาจึงไม่ตอบสนองกับพื้นฐานและสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนและชุมชน ดังนั้นระบบการจัดการศึกษาควรเป็นการจัดการศึกษาในลักษณะให้ประชาชนหรือชุมชน เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามี

ส่วนร่วมในการจัดอย่างแท้จริง เพื่อประชาชน องค์กรเอกชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นได้กำหนดความต้องการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับพื้นฐาน และสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กระจายอำนาจทางการศึกษา และการจัดการศึกษา ให้กับประชาชน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้สนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทุกระดับและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรท้องถิ่น เอกชน เป็นต้นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ดังนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาในอำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีความเจริญด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ดีจึงน่าจะเป็นตัวแทนของอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดแพร่ได้ เพื่อประโยชน์ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานแก่งานหน่วยงานทางการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ในอำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ในด้านการส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกวิชาชีพ

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

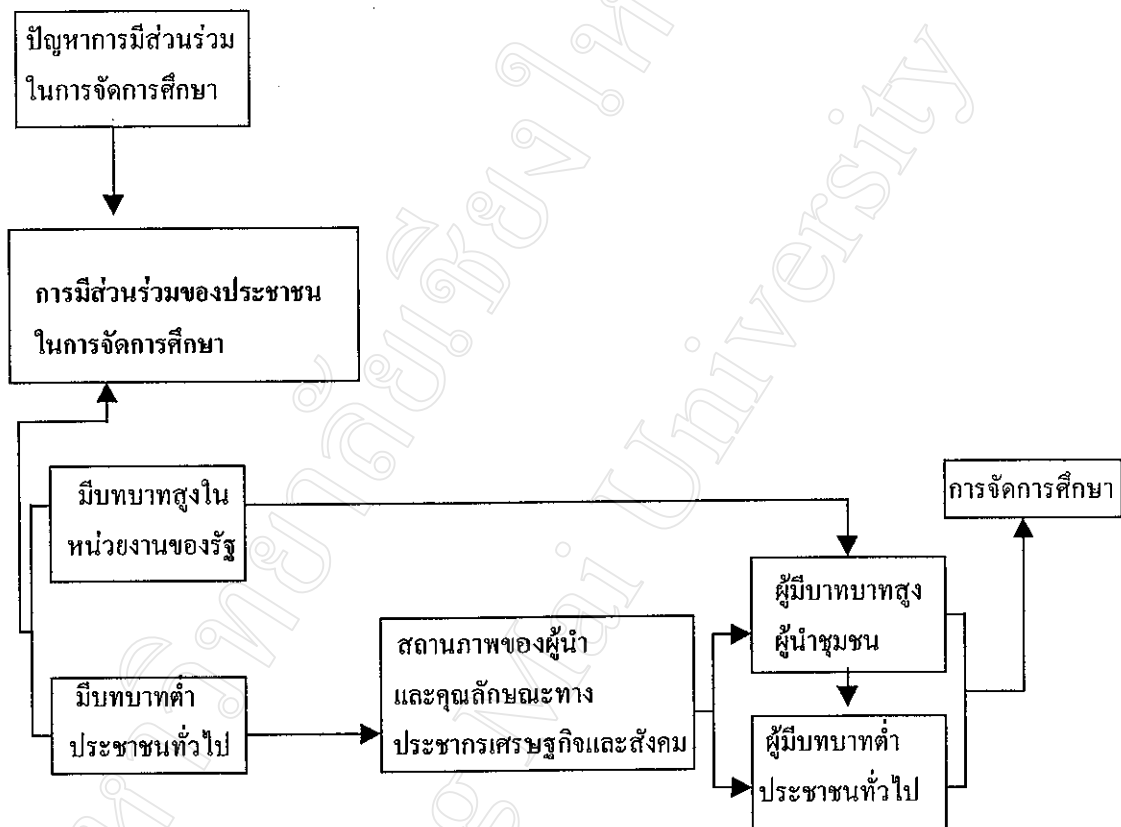
1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับน้อย”

จากสมมติฐานดังกล่าว สามารถนำไปสร้างเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาได้ ดังนี้

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากสมมติฐานเราสามารถนำไปสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้
แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากกรอบแนวคิดดังกล่าวอธิบายได้ดังนี้

จากสภาพปัญหาการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นำไปสู่การกำหนดนโยบายในการให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้อง 2 ฝ่าย คือ

1. หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา เช่น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และในสังกัดเทศบาลเมืองแพร่ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่โดยตรงด้านปฏิบัติงาน ที่มีความพร้อมทุกด้าน และเป็นตัวประสานงานเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในการที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงที่มีศักยภาพสูงในการปฏิบัติงาน ควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน ได้เข้าใจถึงบทบาท และหน้าที่ของประชาชน ได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มาก โดยการประสานงานร่วมกันทั้งสองฝ่ายก็จะทำให้การจัดการศึกษาเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

15.1 ขอบเขตของประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกรมสามัญศึกษา สังกัดเทศบาลเมืองแพร่ จำนวน 1491 คน และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแพร่ และนอกเขตเทศบาลเมืองแพร่ จำนวน 126370 รวมทั้งสิ้น 127,861 คน

15.2 ขอบเขตเนื้อหา ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่

15.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา จำนวน 3 ด้าน คือ

15.2.1.1 ด้านการส่งเสริมประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

15.2.1.2 ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น

15.2.1.3 ด้านการจัดการศึกษาอบรมและฝึกวิชาชีพ

15.2.2 ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ได้แก่

15.2.2.1 การเห็นความสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการศึกษาของครูและประชาชน

15.2.2.2 ความสามารถของประชาชนและองค์กรประชาชน

15.2.2.3 ความต้องการหรือความสนใจที่อยากจะจัดการศึกษาด้วยตนเอง

ของประชาชน

15.2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

15.2.2.5 ความยากจนของประชาชน

15.2.2.6 งบประมาณ ทรัพยากร ที่จะมาสนับสนุน

15.2.2.7 ค่านิยมที่ประชาชนคิดว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ
ประชาชนเป็นฝ่ายที่จะรอรับบริการเท่านั้น

1.6 นิยามศัพท์

ประชาชน หมายถึง บุคลากรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งที่เป็นผู้บริหาร ครูผู้สอน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในสังกัดกรมสามัญศึกษา ในสังกัดเทศบาล และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองแพร่ และที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองแพร่

การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินการให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย ที่ตนอาศัยอยู่ จำนวน 3 ด้าน คือ

1. ด้านการส่งเสริมประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่น หมายถึง การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ด้วยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดจิตสำนึกและเห็นความสำคัญของการส่งเสริมประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้ ได้แก่ การจัดให้มีคณะกรรมการวางแผน การดำเนินการส่งเสริมและจัดกิจกรรมบำรุงรักษาประเพณีและวัฒนธรรม การควบคุมกำกับดูแลการติดตามประเมินผล ในระดับท้องถิ่น
2. ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง ความรู้ ความคิด ทักษะ และความชำนาญเชี่ยวชาญในวิชาการพื้นบ้านในท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้มีคณะกรรมการ การจัดให้มีการวางแผนจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับท้องถิ่น การจัดกิจกรรมอนุรักษ์ ฟื้นฟู สรรหาแหล่งทรัพยากร และการติดตามประเมินผลด้านภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน
3. ด้านการจัดการศึกษาอบรม และฝึกวิชาชีพในท้องถิ่น หมายถึง การให้ความรู้ ความคิด และการฝึกทักษะสำหรับการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น ได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผน แสดงความคิดเห็น กำกับ ควบคุม การฝึกวิชาชีพ การจัดการศึกษา อบรม และการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พร้อมทั้งใช้สถานประกอบการและวิทยากรภายนอกมาสนับสนุนการจัดการศึกษา

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.7.1 สามารถทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

1.7.2 ผลการวิจัยที่ได้ เพื่อประโยชน์ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานแก่หน่วยงานทางการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542